

# Oberoende årlig tillväxtöversikt för 2013

## ECLM-IMK-OFCE

### *Sammanfattning*

Fyra år efter den stora recessionens början befinner sig euroområdet fortfarande i kris. BNP och BNP per capita ligger under nivån före krisen. Arbetslösheten nådde i september 2012 en historisk rekordnivå på 11,6 % av arbetskraften och återspeglar på ett dramatiskt sätt den långvariga sociala kris som den stora recessionen lett till. Statsskuldens hållbarhet är ett stort problem för de nationella regeringarna, Europeiska kommissionen och finansmarknaderna, men omfattande och på varandra följande konsolideringsprogram har inte visat sig vara någon fungerande lösning på problemet. Hittills har påståendet att åtstramningar är den enda möjliga strategin för att komma ur denna återvändsgränd varit hörnstenen i beslutsfattarnas budskap till de europeiska medborgarna. Men detta påstående grundas på en felaktig diagnos, som gör gällande att krisen beror på finanspolitiskt slöseri hos medlemsstaterna. För euroområdet som helhet är finanspolitiken inte roten till problemet. Högre underskott och skulder var en nödvändig reaktion hos regeringar som drabbats av den värsta recessionen sedan andra världskriget. Den finanspolitiska reaktionen blev en framgång i två avseenden: den stoppade recessionsprocessen och dämpade den finansiella krisen. Följden blev däremot en kraftigt ökad statsskuld i alla euroländer.

Under normala förhållanden är statsskuldens hållbarhet ett långsiktigt problem medan arbetslöshet och tillväxt är kortsiktiga problem. Av rädsla för påstådda överhängande räntehöjningar och pressade av stabilitets- och tillväxtpakten ändrade medlemsstaterna och kommissionen emellertid sina prioriteringar, även om övergången till mer normala förhållanden ännu inte var avslutad. Detta val återspeglar till viss del de ökända fallgroparna i den institutionella ramen för EMU. Men det avspeglar också en dogmatisk hållning där finanspolitiken inte klarar av att styra efterfrågan och där omfattningen av den offentliga sektorn måste kontrolleras och begränsas. Denna ideologi har fått medlemsstaterna att genomföra kraftiga finanspolitiska åtstramningar i dåliga tider.

Man kan nu konstatera att denna strategi har allvarliga brister. Euroländerna och särskilt länderna i Sydeuropa har genomfört en ogenomtänkt och förhastad konsolidering.

Åtstrammingsåtgärderna har nått en omfattning som saknar motstycke i finanspolitikens historia. Den sammanlagda förändringen av Greklands finansiella situation från 2010 till 2012 uppgår till 18 procentenheter av BNP. När det gäller Portugal, Spanien och Italien har den uppgått till 7,5, 6,5 respektive 4,8 procentenheter av BNP. Konsolideringen har snabbt blivit synkroniserad, vilket har lett till negativa spridningseffekter i hela euroområdet som medfört en förstärkning av de initiala effekterna. Den minskade ekonomiska tillväxten gör det ännu mindre troligt att statsskulden kommer att vara hållbar. Åtstramningarna har alltså varit klart kontraproduktiva eftersom minskningen av det offentliga underskottet har varit en stor besvikelse när det gäller de mål som medlemsstaterna och kommissionen ursprungligen fastställde.

Sedan våren 2011 har arbetslösheten i EU-27 och euroområdet börjat stiga snabbt, och bara under det senaste året har den stigit med 2 miljoner människor. Ungdomsarbetslösheten har också stigit dramatiskt under krisen. Under andra kvartalet 2012 var 9,2 miljoner unga i åldrarna 15–29 år arbetslösa, vilket motsvarar 17,7 % av alla 15–29-åringar i arbetskraften och utgör 36,7 % av alla arbetslösa i EU-27. Ungdomsarbetslösheten har stigit mer dramatiskt än den totala arbetslösheten i EU. Samma tendenser gör sig gällande för lågutbildade arbetstagare. Tidigare erfarenheter visar att när arbetslösheten väl har kommit upp på en hög nivå tenderar den att hålla sig kvar på en hög nivå även under påföljande år. Detta kallas persistens. Samtidigt som arbetslösheten stiger kan man redan se de första tecknen på att den kommer att förbli hög under de kommande åren. Under andra kvartalet 2012 hade nästan 11 miljoner människor i EU varit arbetslösa i ett år eller mer. Under det senaste året har långtidsarbetslösheten stigit med 1,4 miljoner människor i EU-27 och med 1,2 miljoner människor i euroområdet.

Till följd av långtidsarbetslösheten minskar arbetskraftens effektiva storlek, vilket i slutändan kan leda till en högre strukturell nivå på antalet personer utan arbete. Detta kommer att göra det svårare att skapa tillväxt och sunda offentliga finanser inom EU på medellång sikt. Förutom långtidsarbetslöshetens effekter på den potentiella tillväxten och de offentliga finanserna kan långtidsarbetslösheten leda till ökad fattigdom eftersom arbetslöshetsersättningen kommer att upphöra tidigare än väntat. Långtidsarbetslösheten kan alltså också bli ett allvarligt socialt problem för det europeiska samhället. Mot bakgrund av vår prognos för arbetslösheten i EU och euroområdet uppskattar vi att antalet

långtidsarbetslösa kan uppgå till 12 miljoner i EU och 9 miljoner i euroområdet i slutet av 2013.

Det uppseendeväckande är att konsekvenserna av ogenomtänkt konsolidering både kunde och borde ha förutsetts. I stället har de i hög grad underskattats. Man har inte tagit hänsyn till de alltför teoretiska och empiriska bevisen på att omfattningen av finanspolitiska multiplikatoreffekter förstärks i en krissituation. Detta innebär konkret att det under normala förhållanden, dvs. när produktionsgapet är nästan noll, förhåller sig så att en minskning av det strukturella underskottet med en procentenhet av BNP leder till en aktivitetsminskning med 0,5 till 1 % (detta är den finanspolitiska multiplikatorn), men att denna effekt överstiger 1,5 % i kristider och till och med kan nå upp till 2 % under en allvarlig ekonomisk nedgång. Alla faktorer (recession, nolltillväxt i penningpolitiken, ingen kompenserande devalvering, åtstramningar hos viktiga handelspartner) som är kända för att göra multiplikatoreffekten högre än normalt fanns på plats i euroområdet.

Den återhämtning man hade observerat från slutet av 2009 avtog. Euroområdet gick in i en ny recession under tredje kvartalet 2011 och situationen väntas inte bli bättre. BNP beräknas minska med 0,4 % 2012 och med ytterligare 0,3 % 2013. Italien, Spanien, Portugal och Grekland verkar gå in i en ändlös depression. Arbetslösheten har stigit till rekordnivå i euroområdet, särskilt i Spanien, Grekland, Portugal och Irland. Hushållens, de icke-finansiella företagens och finansmarknadernas förtroende har återigen försvunnit. Räntorna har inte sjunkit, och regeringarna i de sydeuropeiska länderna kämpar fortfarande med ohållbara riskpremier för sina räntor, trots vissa politiska initiativ, medan Tyskland, Österrike och Frankrike drar nytta av historiskt låga räntor.

I stället för att fokusera på offentliga underskott måste man ta itu med den underliggande orsaken till krisen. Euroområdet har i första hand lidit av en kris i fråga om betalningsbalansen som beror på att det blivit allt större obalanser i bytesbalansen mellan dess medlemmar. När de kapitalrörelser som behövdes för att finansiera dessa obalanser avstannade utvecklade sig krisen till en likviditetskris. Man borde ha försökt att justera de nominella lönerna och priserna på ett välavvägt sätt med minsta möjliga skada för efterfrågan, produktionen och sysselsättningen. I stället försökte man rädda sig med hjälp av allmänna åtstramningar som pressade ner efterfrågan, löner och priser genom att driva upp

arbetslösheten.

Även om en viss budgetkonsolidering med största sannolikhet var en nödvändig del i en återanpassningsstrategi för att få bukt med tidigare överdrifter i vissa länder, var det avgörande att de länder som hade stora överskott, särskilt Tyskland, skulle vidta parallella åtgärder för att stimulera efterfrågan och trygga en snabbare ökning av nominella löner och priser. I stället vältrades anpassningsbördan över på de länder som hade underskott. Det har gjorts vissa framsteg med att få bukt med obalanserna i konkurrenskraften, men kostnaden har varit enorm. Att länder med överskott inte reagerar på ett välavvägt sätt bidrar också till att öka det totala handelsöverskottet i euroområdet. Detta är förmodligen ingen hållbar lösning eftersom anpassningen vältras över på länder utanför euroområdet, vilket kommer att tvinga fram motåtgärder.

Det finns ett starkt behov av en offentlig debatt om dessa viktiga frågor. Beslutsfattarna har i stort sett ignorerat avvikande röster, trots att de blivit starkare. Besluten om den nuvarande makroekonomiska strategin för euroområdet bör i detta läge inte fattas enbart av kommissionen eftersom EU:s nya finanspolitiska ram ger euroländerna ett visst handlingsutrymme. För det första kan länderna åberopa exceptionella omständigheter när de drabbas av "osedvanliga händelser utanför den berörda medlemsstatens kontroll med en större inverkan på de offentliga finanserna, eller perioder av allvarig konjunkturedgång enligt definitionen i stabilitets- och tillväxtpakten ..." För det andra kan konsolideringsprocessen göras lättare för länder med alltför stora underskott eftersom det fastslås att rådet i sin rekommendation ska "begära att medlemsstaten uppnår årliga budgetmål som enligt rekommendationens underliggande prognos, som ett riktmärke motsvarar en årlig minsta förbättring på minst 0,5 % av BNP av sitt konjunkturrensade saldo, utan engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder, för att korrigera det alltför stora underskottet inom tidsfristen i rekommendationen." Detta är naturligtvis ett minimum, men det skulle också vara tillräckligt för att få ned underskottet till omkring 3 % av BNP och skuldkvoten till omkring 60 % av BNP.

Det behövs därför en alternativ strategi i fyra delar:

**För det första** bör den finanspolitiska konsolideringen fördröjas och spridas med vederbörlig respekt för EU:s gällande finanspolitiska regler. I stället för åtstramningsåtgärder på nästan 130 miljarder euro för hela euroområdet skulle en mer

balanserad finanspolitisk konsolidering på 0,5 procentenheter av BNP, i enlighet med fördragen och finanspakten, enbart för 2013 ge ett konkret handlingsutrymme på mer än 85 miljarder euro. Detta belopp skulle stå i kontrast till de löften som gavs vid Europeiska rådets möten i juni och oktober 2012 om att fram till 2020 anslå 120 miljarder euro (ännu inte budgeterade) inom ramen för sysselsättnings- och tillväxtpakten. Genom att fördröja och begränsa konsolideringsprocessen skulle den genomsnittliga tillväxten för euroområdet kunna förbättras med 0,7 procentenheter per år under perioden 2013-2017.

**För det andra** måste ECB fullt ut fungera som en långivare i sista hand för euroländerna, så att medlemsstaterna slipper den panikskapande pressen från finansmarknaderna. För att få stopp på paniken måste EU ha en trovärdig plan redo för sina långivare.

**För det tredje** måste Europeiska investeringsbankens utlåning ökas betydligt parallellt med andra åtgärder (särskilt användningen av strukturfonderna och projektobligationer), så att EU:s tillväxtagenda främjas på ett meningsfullt sätt. De löften som nämns ovan måste omvandlas till konkreta investeringar.

**För det fjärde** bör syftet med en nära samordning av den ekonomiska politiken vara att minska underskotten i bytesbalanserna. Anpassningen bör inte enbart göras av de länder som har underskott. Tyskland och Nederländerna bör också vidta åtgärder för att minska sina överskott.